

56. Verslag Derde Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering

De moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering is absoluut geen sinecure, zo blijkt ook tijdens het derde Moderniseringscongres dat op 14 september 2017 plaatsvond in Den Haag. Onder de bezielende leiding van dagvoorzitter Astrid Joosten kwamen kernactoren uit de strafrechtsketen, het ministerie en de wetenschap op deze dag bij elkaar om knelpunten te bespreken en vergezichten met elkaar te delen. In deze bijdrage wordt verslag gedaan van het plenaire gedeelte en het georganiseerde Lagerhuisdebat.

Op donderdag 14 september 2017 vond het ‘Derde Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering’ plaats in de Fokker Terminal te Den Haag. Deze locatie (de voormalige Anthony Fokkerschool voor luchtvaarttechniek) riep bij dagvoorzitter Astrid Joosten tijdens het welkomstwoord de vraag op of de overgang van een hal met treinen naar een hangar voor vliegtuigen (het eerste en tweede congres vonden plaats in De Rijtuigenloods in Amersfoort) wellicht symbolisch is voor het tempo van de wetgevingsoperatie. Dat dit tempo (in de woorden van Joosten) ‘een dingetje’ is, bleek wel uit de reacties die de aanwezigen via de smartphone naar de zogenaamde Presenterswall konden zenden. Afgezien van één duidelijk ‘doe het niet!’ verschenen op dat scherm vooral teksten die zorgen over het tempo en – daarmee samenhangend – de zorgvuldigheid van de wetgevingsoperatie uitdrukten.

Welkomstwoord drs. S. Riedstra

Namens de Minister van Veiligheid en Justitie heette secretaris-generaal Siebe Riedstra de aanwezigen vervolgens welkom.¹ Wetgeven is, aldus Riedstra, een boeiend maar razend ingewikkeld proces. Het besef bestaat dat alle betrokkenen en experts bij de voorbereiding van wetsvoorstellen moeten worden betrokken. Daardoor ontstaat niet alleen draagvlak voor een wet maar ook een solide en realistische wet, gebaseerd op kennis uit de praktijk

en de wetenschap. Die betrokkenen en experts hebben evenwel verschillende belangen en verschillen daarom in de waardering van de bestaande praktijk. Dat maakt het voor de wetgever niet altijd even gemakkelijk om keuzes te maken.

In de moderniseringsoperatie omtrent het Wetboek van Strafvordering staan een aantal dilemma's centraal. Zo beoogt men met modernisering niet slechts bestaande praktijken te codificeren, maar wordt ook gepoogd te komen tot een duurzaam, toekomstgericht wetboek dat bestand blijkt tegen de tand des tijds. Daarnaast dient het moderniseringsproces rekening te houden met de prominente rol die het Wetboek van Strafvordering speelt bij zowel de *uitoefening* als de *begrenzing* van staatsmacht. Deze ogenschijnlijke paradox geeft volgens Riedstra het spanningsveld waarin de wetgever zich bevindt goed en bondig weer. Verdere dilemma's voor de wetgever zijn volgens Riedstra gelegen op een aantal inhoudelijke terreinen, in het bijzonder met betrekking tot de verdenkingscriteria, de voorlopige hechtenis en de vraag hoe concreet strafvorderlijke bevoegdheden in het gemoderniseerde wetboek omschreven zouden moeten worden.

De veelheid aan voorstellen en adviezen zal volgens Riedstra steeds worden getoetst aan de centrale doelstelling van de moderniseringsoperatie, namelijk het tot stand brengen van een wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van bevoegdheden en rechtswaarborgen en dat in de praktijk werkbaar is. De wetgever zal gehoor geven aan de wens om meer tijd uit te trekken voor de bestudering van de boeken 3

¹ Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2017/09/15/speech-van-de-secretaris-generaal-riedstra-bij-het-3e-congres-modernisering-van-het-wetboek-van-strafvordering>.

tot en met 6 in samenhang met de boeken 1 en 2. De laatstgenoemde boeken zullen in ieder geval niet reeds in oktober aan de Raad van State worden voorgelegd voor advies. Aan de (toekomstige) minister zal een 'aangepaste dienstregeling' van het moderniseringstraject worden voorgesteld. Het proces

Als één van de fundamenteën van de rechtsstaat moet het Wetboek van Strafvordering namelijk niet slechts gekoesterd maar ook vernieuwd blijven worden.

van modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt in ieder geval voortgezet, de eerdergenoemde reactie op de Presenterswall ten spijt. Als één van de fundamenteën van de rechtsstaat moet het Wetboek van Strafvordering namelijk niet slechts gekoesterd maar ook vernieuwd blijven worden, aldus Riedstra.

Toespraak mr. J. Silvis

Na dit welkomstwoord sprak Jos Silvis, procureur-generaal bij de Hoge Raad, de aanwezigen toe.² Door allereerst in te gaan op het EHRM-arrest Svinarenko en Slyadnev tegen Rusland illustreerde hij op prikkelende wijze de noodzaak van een Wetboek van Strafvordering dat niet enkel voorziet in een effectieve maar ook in een menswaardige rechtspraak. In het genoemde arrest stelde het EHRM vast dat het in een metalen kooi aanvoeren en houden van verdachten in de zittingszaal een schending van artikel 3 EVRM oplevert. Er was sprake van een onmenselijke en vernederende behandeling die in de kern neerkwam op een schending van het respect voor menselijke waardigheid. Hoewel het EVRM de menselijke waardigheid niet woordelijk noemt, beschermt de Russische constitutie de menselijke waardigheid wél expliciet en verbiedt het Russische wetboek van strafvordering een vernederende behandeling van deelnemers aan het strafproces. Tussen wetgeving en praktijk bleek dan ook een wereld van verschil te liggen.

Het moderniseringstraject van het Wetboek van Strafvordering geeft volgens Silvis aan dat het beoogde resultaat ook anders kan worden bereikt. De wetgever geeft blijk van de intentie een wetboek te realiseren op een wijze die wetenschappelijk verantwoord, rechtsstatelijk behoorlijk en praktisch bete-

kenisvol is. De wetgevingsoperatie is ambitieus omdat het gemoderniseerde wetboek toekomstbestendig moet zijn, maar tegelijkertijd bescheiden omdat stelselwijzigingen niet worden nagestreefd. De wetgever stelt volgens Silvis wel een verbreding van de doelstellingen van strafvordering voor: naast waarheidsvinding ook de eerbiediging van de rechten en vrijheden van de verdachte en andere bij het strafproces betrokken personen zoals in het bijzonder het slachtoffer. Dat blijkt niet alleen uit het benoemen van het recht van de verdachte op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, de strafvorderlijke onschuldpresumptie en het recht doen aan de belangen van het slachtoffer in het voorgestelde Boek 1, maar ook uit het vastleggen van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit als algemene bepaling van het opsporingsonderzoek in het voorgestelde Boek 2.

Dat andere voor strafvordering relevante beginselen niet zijn opgenomen, betekent volgens Silvis niet dat deze niet zouden gelden. Dat Nederland zich moet houden aan de normering die het EHRM aanbrengt op grond van fundamentele rechten in het EVRM is immers niet afhankelijk van opname van het betreffende beginsel in de nationale strafvordering, maar volgt uit de constitutioneel verankerde verdragsverplichting. Aan EU- of EHRM-rechtspraak kan bovendien zelden de verplichting worden ontleend om wetten te wijzigen, mits de rechtspraak zich aan de gestelde normen kan houden. Aan de rechtspraak zal volgens Silvis dan ook een zekere ruimte gelaten moeten worden om nadere rechtsontwikkelingen gestalte te geven. Hoewel de moderniseringsoperatie nationaal van karakter is, vergemakkelijkt de in de moderniseringsoperatie nagestreefde duidelijkheid en verbeterde systematiek de mogelijkheid tot vergelijking en onderlinge afstemming van het Nederlandse stelsel met andere stelsels. Ten slotte wierp Silvis de vraag op of de wetgever het ingezette tempo kan blijven volhouden en sprak zijn hoop uit dat de gedachtewisseling tijdens het derde congres zou bijdragen aan een duidelijk, afgewogen, rechtsstatelijk en hoogwaardig wetboek met een daarop gebaseerde rechtspraak die zich laat voorstaan op zowel haar effectiviteit als menswaardigheid.

Plenaire discussie

De toespraak van Silvis werd gevolgd door een plenaire discussie onder leiding van de dagvoorzitter met een panel bestaande uit drs. E.S.M. Akerboom (korpschef Nationale Politie), mr. F.C. Bakker (voorzitter van de Raad voor de rechtspraak), mr. R.A. Fibbe (portefeuillehouder strafrecht van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten) en prof. mr. dr. M. Otte (lid van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie).

² Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2017/09/15/speech-van-de-pg-bij-de-hoge-raad-jos-silvis-bij-3e-congres-modernisering-van-het-wetboek-van-strafvordering>.

De panelleden waren het eens over de noodzaak tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering, maar waren desondanks ook kritisch; er is nog veel te verbeteren. Bakker, Fibbe en Otte waren het erover eens dat alleen het noodzakelijke dient te worden aangepast. Otte verwees daarbij naar de voorgestelde wijziging van de grondslag van voorlopige hechtenis naar 'nee, tenzij'. Terwijl de huidige praktijk op dit onderdeel niet met grote problemen kampt, zou deze grondslagwijziging een grote(re) last op de schouders van het Openbaar Ministerie leggen. Wat relatief goed gaat hoeft niet gemoderniseerd te worden, aldus Otte, op dit punt bijgevalen door Bakker. Fibbe wees meermalen op de noodzaak van onderzoek naar de oorzaak van problemen in de rechtspraak: komen deze voort uit de regelgeving, of ligt de oorzaak wellicht meer in de organisatie van de betrokken personen en instanties? Pas wanneer goed in kaart is gebracht waar de problematiek zich precies bevindt, kan overgegaan worden tot de formulering van oplossingen in zowel het wetgevingstraject als in de praktijk, aldus Fibbe. Met andere woorden, indien het probleem in de organisatie van het strafproces ligt, moet dat eerst worden opgelost alvorens naar aanpassingen van de bestaande regelgeving wordt gekeken. Akerboom maakte zich vooral zorgen over de uitvoerbaarheid van de wetgeving en pleitte voor meer tijd om samen met de andere betrokkenen alle voorstellen in haar totaliteit op samenhang en uitvoerbaarheid te kunnen beoordelen. Op zijn beurt vroeg Fibbe – in lijn met zijn eerdere oproep om problemen eerst te lokaliseren alvorens de wetgeving aan te passen – voorts nog aandacht voor de verdediging in strafzaken. De taak van de verdediging wordt in de moderniseringsvoorstellen zwaarder en verantwoordelijker, terwijl de praktijk mogelijk niet aan deze eisen kan voldoen. Hij werd daarin bijgevalen door Bakker en Otte, waarbij laatstgenoemde verwees naar het grote belang van een goed geregelde rechtsbijstand voor de ZSM-praktijk van het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk moet het Wetboek van Strafvordering het voor iedere betrokken actor mogelijk maken om zijn taak op effectieve wijze te kunnen uitvoeren, aldus Bakker.

Lagerhuisdebat

Hoewel ze strikt genomen geen deel uitmaken van het plenaire gedeelte van het congres, zijn de Lagerhuisdebatten die plaatsvonden gedurende de dag in het bijzonder noemenswaardig. Tijdens de verschillende parallelle panelsessies vond telkens ook een Lagerhuisdebat plaats onder leiding van dagvoorzitter Astrid Joosten. In deze debatten stonden in iedere ronde drie stellingen centraal, waarbij een vakspecialist

als pleitbezorger de stelling eerst introduceerde en verdedigde en het publiek vervolgens met de betreffende pleitbezorger en met elkaar in debat ging in de typerende Lagerhuis-stijl.

Gedebatteerd werd achtereenvolgens over de stellingen 'Weg met het zittings-PV, we nemen alles op', 'Strafrecht is een gepolariseerde vorm van communicatie, mediation is de oplossing' en 'Hoge transacties: een rechterlijke toets voegt niets toe'. Niet zelden zorgden de prikkelende formulering van de stellingen en de vlamme betogen van de pleitbezorgers voor levendige debatten over de gestelde thema's. Ondanks het feit dat niet alle stellingen direct relevant waren voor het moderniseringsproject Strafvordering, vormde het Lagerhuisdebat al met al een waardevolle toevoeging op dit derde Congres – al was het maar omdat het de mogelijkheid bood aan de verschillende beroepsgroepen die actief zijn in het strafrechtsdomein om met elkaar in dialoog te treden op een verscheidenheid aan thematieken.

Uiteindelijk moet het Wetboek van
Strafvordering het voor iedere betrokken
actor mogelijk maken om zijn taak op
effectieve wijze te kunnen uitvoeren.

Ten slotte dient te worden opgemerkt, dat het stemmen over de stellingen door middel van de Presenterswall een uitstekende manier bleek te zijn om de invloed van het debat op de meningsvorming omtrent de verschillende thema's te meten. Deze reeds bij eerdere Moderniseringscongressen beproefde inzet van technologie in combinatie met de klassieke Lagerhuis-debatstijl was dan ook zeer geslaagd en is ogenschijnlijk in het bijzonder tekenend voor de algehele tendens die overheerste op dit derde Moderniseringscongres. Het inpassen van moderne ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden in een klassieke structuur werd door veel deelnemers aan deze dag immers niet alleen gezien als één van de grootste uitdagingen maar ook als één van de grootste kansen voor een duurzaam, effectief, menswaardig en holistisch Wetboek van Strafvordering. Het is nu aan de wetgever om in samenspraak met de praktijk en de wetenschap tot een dergelijke balans te komen.